

Relli Ugartamendía, Mariana

Regularización de la informalidad urbana: notas para el estudio de las acciones emprendidas en la provincia de Buenos Aires, Argentina

XII Encuentro de Geógrafos de América Latina

3 al 7 de abril de 2009

Relli Ugartamendía, M. (2009). Regularización de la informalidad urbana: notas para el estudio de las acciones emprendidas en la provincia de Buenos Aires, Argentina. XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, 3 al 7 de abril de 2009, Montevideo, Uruguay. Caminado por una América Latina en transformación. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.12549/ev.12549.pdf

Información adicional en www.memoria.fahce.unlp.edu.ar



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Regularización de la informalidad urbana: notas para el estudio de las acciones emprendidas en la provincia de Buenos Aires, Argentina.¹

Mariana Relli
CEUR - Argentina
marianarelli@conicet.gov.ar

Introducción

En la ciudad capitalista el acceso legal al suelo urbano y, con él, a los servicios habitacionales está mediado por el mercado. La posesión de ingresos estables y suficientes como para alcanzar cierto nivel de ahorro que posibilite la adquisición de un inmueble o el pago de un alquiler, es una de las condiciones imprescindibles para el acceso de las familias a la vivienda integrada al conjunto urbano. Otra condición – fundamental para los sectores de ingresos restringidos- es la existencia de un mercado accesible o de ciertas facilidades para el acceso al mismo (líneas de créditos blandos, regulación de alquileres, etc.).

En las últimas décadas -sobre todo en el período 1976-2003- en Argentina hemos ido observando un fuerte deterioro de los ingresos de las clases trabajadoras debido a la precarización y destrucción del empleo, producto de la adopción de medidas de corte neoliberal en los planos económico, social y político. La retracción en los ingresos, el aumento desproporcionado de la pobreza y la indigencia entre los sectores de pobreza estructural, que empeoraron su ya deficitaria calidad de vida, y su extensión a sectores medios pauperizados, aparecen como las principales restricciones al acceso formal a la ciudad porque para estos sectores está vedada la participación en el mercado de suelo y vivienda urbanos.

Frente al déficit habitacional, desde inicios de la década del '70, en nuestro país se han puesto en marcha diversas políticas habitacionales largamente estudiadas (Yujnovsky 1984; Cuenya 1992; Cuenya y Falú 1997, entre otros), que han intentado abordar la problemática sin demasiado éxito.

En un trabajo anterior (Relli 2007) se analizaron las políticas habitacionales y sociohabitacionales puestas en marcha en la provincia de Buenos Aires durante el período 1992-99 (gobernación de E. Duhalde). Allí pudimos observar que, al amparo de las “recomendaciones” de los organismos internacionales de crédito que impulsaron la Reforma del Estado y, con ella, la descentralización del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), las políticas habitacionales provinciales no alcanzaron a atender a los sectores sociales más desfavorecidos, puesto que pusieron énfasis en el recupero de los créditos, dejando afuera a quienes no contaran con ingresos demostrables (trabajo formal) y suficientes como para afrontar el pago de las cuotas. La década del '90, entonces, aparece como un período en el que, a la vez que aumentaba el desempleo y se agravaban los niveles de pobreza e indigencia, se restringían los ya tenues mecanismos

¹ Esta comunicación forma parte del proyecto de Tesis Doctoral “*Políticas de regularización de asentamientos informales en el Gran La Plata durante la década del '90. Sus impactos en la situación dominial y en el mejoramiento urbano ambiental.*”

públicos de atención de una de las principales problemáticas de la población urbana de nuestro país: el acceso a los servicios habitacionales. Todo ello acompañado por una fuerte concentración económica que ahondó aún más la brecha entre ricos y pobres.

Entrados los primeros años del siglo XXI, con cierta recuperación del empleo y aparente caída de la pobreza, las dificultades de acceso a la tierra urbana continúan siendo la principal traba que impide que gran parte de la población urbana acceda legalmente a la ciudad. La falta de recursos suficientes, la inexistencia de créditos accesibles a la población pobre, la insuficiencia de los programas estatales y la falta de control (por no decir, el aliento) a la especulación urbana, no dejan opciones para los sectores populares, quienes se ven impelidos a tomar y ocupar inmuebles en desuso, autoconstruir y procurarse un espacio para vivir, poniendo en marcha procesos de *urbanización popular* o *espontánea* (Riofrío 2001; Duhau 1998), que suelen no cumplir las normas vigentes.

La producción de ciudades, en general, y de las áreas residenciales, en particular, está regulada por un conjunto de normas² que indican, por un lado, las características que deben tener los loteos y las construcciones de vivienda, equipamiento e infraestructura desde el punto de vista *urbanístico* (normas de subdivisión de terrenos y construcción de inmuebles) y los *requerimientos ambientales* para la localización de los distintos usos urbanos (residencial, industrial, comercial, productivo, recreativo, etc.). Por otro lado, también están regulados los aspectos *dominiales*, referidos a la titularidad de los inmuebles y su registro. Todo lo que se produzca fuera de los marcos normativos es calificado de *ilegal*, *irregular* o *informal*, porque no cumple con las formalidades de la ley. La irregularidad urbana es un hecho jurídico, es decir, “*implica la calificación de un determinado espacio urbano o de un inmueble en particular en términos del no cumplimiento de normas jurídicas que regulan las relaciones de propiedad o las formas de producción del espacio urbano aplicables en cada caso*” (Duhau 2003).

Urbanización espontánea e informalidad urbana suelen ser dos características de las áreas de residencia de los sectores sociales excluidos. En nuestro país, las formas de hábitat informal más extendidas son las villas miseria, los asentamientos, los loteos irregulares y los loteos clandestinos; los encontramos mayoritariamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y en las grandes ciudades: Córdoba, Rosario, Mar del Plata, La Plata, entre otras.

La informalidad urbana en Argentina

La problemática de la informalidad urbana y las acciones del Estado frente a ella, ha sido estudiada por diversos autores en toda América Latina, pero, fundamentalmente, en los países donde la presencia de distintas formas de hábitat informal urbano era ya muy significativa desde mediados del siglo XX, como Perú, Brasil, México y Colombia (Riofrío 2001, Rolnik 1994, Abramo 2003, Duhau 1998, Schteingart, 2003, Smolka 2004, entre otros).

En Argentina, el problema del hábitat informal y las políticas públicas se ha tornado más visible en los últimos veinte años y ha sido encarado en varias investigaciones. Nora Clichevsky (1999, 2003) y María Cristina Cravino (2001, 2006), se han ocupado de conceptualizar las distintas formas de hábitat informal halladas en

² Leyes nacionales y provinciales y ordenanzas municipales

nuestro país y revisar sus particularidades. En las villas miseria, los asentamientos y los loteos clandestinos, la *informalidad* está referida al *dominio* y/o a las *condiciones urbano-ambientales*, aunque en la mayoría de los casos las dos suelen darse en simultáneo (Clichevsky 2003).

La informalidad desde el punto de vista del *dominio*, refiere a posesiones de inmuebles ocupados por vías no formales, sin el debido proceso registral; se trata de compras de lotes en el mercado informal u ocupaciones directas de tierras públicas o privadas. En la informalidad dominial coexisten distintas situaciones: propietarios que no han registrado la transacción, poseedores de boletos de compraventa (transados en el mercado formal o en el informal), ocupantes, etc.

Cuando la informalidad está referida a las *condiciones urbanoambientales* se trata de áreas habitadas emplazadas en zonas no aptas para residencia: planicies de inundación de los cursos de agua, bañados, áreas contaminadas o de pendiente pronunciada, entre otras.

Por su parte, en el mercado de piezas de alquiler en hoteles, pensiones e inquilinatos -muy importante en la Ciudad de Buenos Aires- la informalidad está dada en el hecho de que se ponen en oferta bajo la forma de albergue transitorio, habitaciones no aptas para el desarrollo de la vida familiar que, al no existir alternativas, terminan resultando formas de hábitat permanente que muestran altos índices de hacinamiento y promiscuidad.

La regularización como forma de enfrentar la informalidad

Durante la década del '90, ante el creciente fenómeno de la informalidad urbana en ciudades de Latinoamérica, se han fomentado y puesto en marcha políticas públicas de regularización *ex post* alentadas y financiadas en gran parte por organismos internacionales de crédito (BIRF-BM, BID), además, en la II Conferencia de Hábitat de la ONU realizada en 1996 se definió a la tenencia segura como una acción fundamental de los gobiernos.

Quienes han estudiado estas acciones resaltan la influencia de las ideas de Hernando de Soto (1986), economista peruano que pone el acento de su análisis casi exclusivamente en la dimensión económica de la informalidad y propone revitalizar el “capital muerto” –constituido por las actividades y asentamientos informales- para transformarlo en un “capital líquido” que luego reactive la economía y sea una forma de lucha contra la pobreza. Según su forma de ver, esa transformación podría darse a partir de la titulación. De Soto plantea que la sola obtención de un título de propiedad puede favorecer el acceso al crédito de los sectores populares, dando impulso a sus iniciativas microempresariales.

En esa línea, también se ha difundido la idea de que la regularización de los asentamientos mediante procedimientos de titulación brinda mayor seguridad en la tenencia y, por ello, es una manera de alentar el trabajo en mejoras de las viviendas y del entorno barrial por parte de los habitantes.

Algunos investigadores cuestionan fuertemente estas iniciativas a partir de los resultados de trabajos empíricos que han demostrado algunas cuestiones importantes: por un lado, que las entidades financieras, tanto privadas como públicas, no crean líneas de crédito para los pobres porque éstos no están en condiciones de afrontar la

devolución de los mismos; demuestran, también, que contar con un título de propiedad es una condición necesaria pero no suficiente para que sea posible el acceso al crédito, y que, además, resulta difícil encontrar que los sectores de bajos ingresos utilicen su vivienda o su terreno como garantía para la obtención de un crédito para financiar un microemprendimiento productivo que pueda ponerlo en riesgo (Riofrío 2001, Duhau 2002, Schteingart 2003, Fernandes 2003, 2008).

Por otro lado, se afirma que no es el título de propiedad sino la *seguridad de la tenencia* -es decir, la seguridad de que no se va a ser expulsado del lugar que se habita- lo que alienta los esfuerzos para mejorar las viviendas y el entorno (Ortiz 2002, Rodríguez 2005). También se ha demostrado que el título de propiedad no es garantía de seguridad en la tenencia de la vivienda, puesto que la vida en la ciudad formal implica costos que no siempre pueden ser afrontados por las familias “regularizadas” y, de ser así, se alimenta un círculo perverso que conduce nuevamente a la informalidad, favoreciendo mecanismos de segregación urbana. Además, se advierte que la seguridad de la tenencia no está dada únicamente por el título de propiedad y que hay otros factores muy influyentes tales como la solidez de la organización de los habitantes, las relaciones con actores políticos, las mayores o menores presiones de otros actores sociales, etc. (Cravino 2006, Rodríguez y Di Virgilio 2007).

A pesar de los debates y las críticas, las ideas de de Soto se han extendido por toda Latinoamérica de la mano de los organismos internacionales que impulsan políticas de regularización.

Nora Clichevsky (2003) realiza un interesante estudio de las políticas de regularización de diferentes países de América Latina y las agrupa según sus objetivos: las que actúan sobre los problemas de dominio, las que hacen hincapié en las condiciones urbano ambientales y las que abordan integralmente ambas problemáticas. Luego de un análisis global, esta autora concluye que los resultados del conjunto de políticas y programas han sido muy parciales por varios motivos:

- por la lentitud de los procesos de implementación de los programas, las discontinuidades, los vacíos legales, etc.;
- por la desvinculación existente entre las políticas de regularización y las políticas urbanas en su conjunto, que las hace requerir excepciones a las normas muchas veces muy difíciles de gestionar;
- porque la regularización –desde el mismo momento en que se anuncia- tiene repercusiones en los precios del suelo y en la densificación de los asentamientos a intervenir, haciendo más complejo el trabajo en ellos;
- porque la regularización implica colocar tierra en el mercado formal, lo cual puede derivar en aumentos de tasas e impuestos que no puedan ser afrontados por sus habitantes, reanudando el ciclo de imposibilidad de mantener la tenencia del inmueble – ocupación – necesidad de nueva regularización;
- y porque ninguna de estas políticas *ex post* ataca las causas que originan la informalidad urbana, relacionadas directamente con la pobreza o, mejor dicho, con la injusta distribución de la riqueza.

La regularización en Argentina

Argentina no ha estado ajena a las “recomendaciones” de las agencias internacionales de crédito que, durante los años ’90, alentaron las políticas de regularización de la informalidad urbana. En esa década, una de las líneas de acción encaradas en el marco de las políticas públicas de un Estado que estaba siendo profundamente reformado, fue la regularización de asentamientos informales a partir de la creación de organismos *ad hoc* y de la sanción de normativas a tales efectos.

La opción de actuación *ex ante*, mediante la producción de suelo urbano para adelantarse a las ocupaciones irregulares, fue prácticamente ignorada en Argentina (Clichevsky 2007). En la provincia de Buenos Aires -más específicamente en el Conurbano Bonaerense donde el problema es más acuciante- existieron algunas iniciativas de los gobiernos locales (el municipio de Moreno, por ejemplo), pero no hubo una verdadera política desde el Estado nacional o provincial para dar un tratamiento preventivo a la informalidad allí donde se muestra como fenómeno masivo.³ Sólo cabe mencionar al Plan Familia Propietaria creado para promover el despoblamiento del AMBA a partir de la ayuda para la instalación de familias sin vivienda en lotes regulares dotados de infraestructura emplazados en localidades de menos de 50.000 habitantes (lo mencionamos por sus intentos de promover la urbanización regular pero de ninguna manera creemos que se trata de un programa que haya intentado solucionar de raíz las causas de la irregularidad).

En nuestro país, el tratamiento de la informalidad urbana se dio, fundamentalmente, a través de acciones de regularización *ex post*, es decir, de intervención ante el hecho consumado de toma y ocupación de inmuebles. Estas medidas han resultado preferidas en lugar de dar prioridad –y destinar recursos- a la generación de tierra urbana accesible para responder así a la presión de los sectores populares. De todas maneras, no debemos sobredimensionar lo actuado en materia de regularización *ex post* puesto que no han sido demasiadas las acciones emprendidas en ese sentido; además, si bien se ve claro que, a diferencia de la década del ’70, en los ’90 ha primado la voluntad de radicación por sobre la de erradicación de los habitantes de barrios irregulares, también cabe recordar que con la sanción de la ley 24.454/94 (“Desalojo de intrusos”) se modificó el Código Penal con el fin de otorgar mayor seguridad a los propietarios que sufran ocupaciones de sus terrenos, incrementando las penas a quienes incurrieran como ocupantes.⁴

Desde el Estado Nacional, el tratamiento de la informalidad urbana se llevó adelante a través de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales “*Programa Arraigo*”, la sanción de la ley 24.374 (Régimen de Regularización Dominial) y la firma de convenios con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la puesta en marcha del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA).

La Comisión Nacional de Tierras Fiscales, “*Programa Arraigo*”, se creó con el objetivo de llevar adelante las transferencias de tierras de dominio privado del Estado Nacional a quienes fueran sus ocupantes, siempre que el destino fuera de vivienda única y permanente. Según los enunciados de la Ley Nacional de Tierras (23.967) que dio origen al Programa, los procesos de traspaso de tierras se encararían con la

³ Así lo demuestra el desmantelamiento (y abandono de las operatorias abiertas) del programa provincial de creación de lotes con servicios PROTIERRA, tema que estudiamos y profundizamos en trabajos anteriores (Relli 2007).

⁴ Cabe recordar que, junto a medidas de este tipo que protegen a los propietarios de inmuebles ociosos, no se han creado mecanismos de desaliento a la especulación inmobiliaria ni la concentración de la propiedad.

intermediación de las administraciones provinciales y/o municipales y la participación de las organizaciones vecinales; además, se debían prever acciones de regularización de dominio y mejoramientos ambientales.

Durante la década de la Reforma del Estado, la voluntad del gobierno nacional de desprenderse de inmuebles fiscales considerados ociosos (con el fin de racionalizar el gasto público y disminuir el déficit fiscal) puede leerse como una de las razones encontradas para que se pusieran en marcha estas políticas. A propósito, Cravino, Fernández Wagner y Varela (2002) apuntan: *“Respecto de las tierras ocupadas por sectores pobres, a éstas no se las podía lanzar al mercado para darle un uso “productivo” o de urbanización de sectores solventes. Aquí se dio una coincidencia táctica circunstancial entre actores que impulsaban estas políticas desde una perspectiva de contenido social con aquellos que priorizaban los aspectos vinculados al ajuste fiscal (léase principalmente Ministerio de Economía)”*.

Desde su creación, en 1990, el *Programa Arraigo* fue siendo trasladado por distintos organismos de la administración pública nacional; ese derrotero dificultó mucho sus labores y explica en parte los magros resultados del Programa: inicialmente, tuvo rango de Secretaría de Estado; entre 1999 y 2005, estuvo dentro de la estructura del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; entre 2005 y 2007, el Programa quedó disuelto como tal, pero sus misiones y funciones fueron tomadas por la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social creada dentro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; con el cambio de gobierno en diciembre de 2007, la Subsecretaría pasó a formar parte de la Jefatura de Gabinete de la Nación en el marco de la Comisión Nacional para el Hábitat Social y, al menos en los enunciados, parece haber cierto interés en reactivar el trabajo de regularización de barrios emplazados en tierras del Estado Nacional.

La **Ley Nacional 24.374 de Regularización Dominial** de ocupaciones sobre tierras privadas, establece la posibilidad de legalización del dominio en favor de los ocupantes que pudieran acreditar la posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1º de enero de 1992. El camino hacia la titularización del inmueble comienza con una inscripción registral de un Acta de Constatación de Ocupación labrada por un escribano público a los fines del inicio del cómputo de la prescripción adquisitiva del inmueble para, luego de transcurridos diez años y de no mediar reclamos por parte del propietario original, ser transferido en propiedad a sus ocupantes mediante el mecanismo de *usucapión* o *prescripción adquisitiva* en su versión corta (decenal), contemplado en el Código Civil.

El **Programa de Mejoramiento de Barrios** (PROMEBA), iniciado en 1996/7 y financiado por el BID,⁵ tiene como objetivo principal el trabajo para mejorar las condiciones urbanas y ambientales de los asentamientos irregulares y, a la vez, para que un barrio sea incluido dentro de sus operatorias, pone como condición que se encaren los procesos de regularización dominial. El PROMEBA financia la construcción de infraestructura básica (agua, desagües pluviales y de efluentes), de áreas comunitarias, de servicios de atención primaria de la salud y educación y, a través de la condición mencionada, alienta a la legalización desde el punto de vista del dominio.

El PROMEBA es el único programa que, explícitamente, contiene acciones de mejoramiento urbano-ambiental y presupuesto asignado para ello, mientras que las acciones en el marco del Programa Arraigo y de la ley 24.374 se ocupan casi

⁵ El programa Rosario Hábitat posee un diseño similar al PROMEBA y también está financiado por el BID. Su ámbito de actuación es la ciudad de Rosario, Santa Fe.

exclusivamente de la regularización desde el punto de vista del dominio. En rigor de verdad, para que sea saneado el dominio, los asentamientos y loteos deben cumplir con la normativa urbanística vigente o contar con la excepción otorgada por el o los organismos de aplicación de dichas normativas; pero lo que queremos recalcar aquí es la casi inexistencia de políticas que abarquen integralmente el problema de la irregularidad y que cuenten con los recursos necesarios para intervenir en todos los aspectos necesarios, tanto para legalizar las posesiones como para realizar las obras de infraestructura que pudieran ser necesarias. Muchas veces, la falta de presupuesto para intervenir en aspectos urbanos y ambientales suele ser una traba al avance en la regularización del dominio.

La regularización en la provincia de Buenos Aires

Buenos Aires es la provincia con los mayores niveles de informalidad urbana, mayoritariamente, en su Área Metropolitana. En esta jurisdicción es donde hubo más intervenciones por parte del Programa Arraigo y acciones en el marco de la Ley 24.374. Además, desde el gobierno provincial se adoptaron algunas medidas propias con el fin de contar con más instrumentos para atender las diferentes formas en que se manifiesta la irregularidad urbana, a saber:

. Irregularidad en el dominio:

- posesión de un bien por ocupación de un inmueble privado abandonado
- posesión de un bien por ocupación de un inmueble de dominio privado del Estado
- posesión de una vivienda construida con recursos públicos (FONAVI) sin haber culminado el proceso de escrituración
- posesión de un lote comprado a plazos sin haber culminado el proceso de escrituración

. Irregularidad urbana o ambiental:

- barrios carentes de infraestructura básica
- viviendas construidas de manera precaria

La **Ley 24.374** fue rápidamente adoptada por la provincia de Buenos Aires, asiento de la mayoría de las ocupaciones sobre tierras privadas del país. La puesta en práctica de los mecanismos previstos en ella está a cargo de la Dirección Provincial de Tierras, las Casas de Tierras establecidas en los municipios y los Registros Notariales de Regularización Dominial (RNRD) creados en el marco de un convenio entre el Gobierno de la provincia y el Colegio de Escribanos (decreto 3152/96). Más recientemente, en el año 2007, se creó la Subsecretaría Social de Tierras en el ámbito del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos y le fue transferida la Dirección Provincial de Tierras, organismo encargado de llevar adelante lo dispuesto en la ley nacional 24.374 en Buenos Aires.

La donación de inmuebles de dominio privado del Estado provincial a los municipios para su posterior regularización es un mecanismo previsto en la **Ley 11.418** de la provincia de Buenos Aires. Según esta norma, de muy escasa aplicación efectiva, el Poder Ejecutivo provincial puede transferir a los municipios los inmuebles ocupados

exclusivamente con destino de vivienda única y permanente de familias que los estén ocupando, que hayan construido en ellos sus viviendas o les hayan introducido mejoras y que no posean la titularidad de ningún otro bien inmueble. Los municipios, a su vez, los transfieren a los ocupantes con cargos en concepto de canon de ocupación⁶.

La **Ley 10.830** faculta a la Escribanía General de Gobierno para realizar las regularizaciones dominiales de interés social que involucren a particulares. Esta norma permite, en parte, sortear uno de los obstáculos mayores para la regularización, constituido por los altos costos de los trámites de escrituración y los honorarios profesionales. Nació a partir de dimensionar la cantidad de familias de sectores de ingresos bajos que adquirieron terrenos en cuotas, pero nunca pudieron concretar la escrituración de los mismos por no contar con recursos para ello.

Un problema importante en lo que atañe a la irregularidad urbana es el altísimo porcentaje de viviendas construidas por el Instituto de la Vivienda de la Provincia (IVBA) que fueron entregadas a los beneficiarios de los programas, pero nunca escrituradas. La Ley 13.342, sancionada en 2005, declaró de interés social la regularización de inmuebles financiados por el IVBA con anterioridad al 31 de diciembre de 2004 y, posteriormente, mediante el Decreto 480 del año 2007 se creó el **“Programa de Regularización Dominial Ley Provincial 13.342”** para llevar adelante la titularización de dichas unidades en favor de quienes las estuvieran ocupando y siempre que su destino principal sea el de casa habitación única y permanente. Es también la Subsecretaría Social de Tierras su autoridad de aplicación. Debido a su reciente creación, aún es temprano para hacer evaluaciones sobre este Programa.

Por último, cabe mencionar el mecanismo de sanción de **leyes de expropiación** de inmuebles con fin social, su compra y posterior transferencia a los ocupantes, poco desarrollado por falta de presupuesto (o de voluntad para afectar recursos públicos a ello) y, a la vez, muy difundido como mecanismo clientelar⁷.

En cuanto a las acciones vinculadas a la regularización urbana y ambiental, el rastreo de información nos permite decir que éstas son muy marginales y de corto alcance. La ejecución del **PROMEBA** en territorio provincial está a cargo de la Unidad Ejecutora del Programa de Mejoramiento de Barrios (UEPBA) incorporada al ámbito de la Subsecretaría Social de Tierras. En el marco del PROMEBA I (1996-2006) se financiaron 13 proyectos para toda la provincia, mientras que dentro del PROMEBA II (2007 y continúa) existen 6 proyectos en ejecución, resultando beneficiadas 7.600 y 1.665 familias, respectivamente.

Recientemente, la provincia se ha propuesto encarar otras acciones de mejoramiento barrial que acompañen la regularización; mediante el decreto 211 de 2007 se creó el **Programa de Instalación, Mejoramiento y Mantenimiento de Infraestructura Barrial “Mi barrio en marcha”** cuya autoridad de aplicación es la Dirección de Programas de Equipamiento Social Básico de la Subsecretaría Social de Tierras. Los objetivos expresados en el mismo aluden a la identificación y atención de demandas de equipamiento comunitario y mejoramiento urbanístico y la realización de trabajo barrial de fortalecimiento de organizaciones sociales para coordinar acciones para la ejecución del programa.

⁶ El canon anual de ocupación se fijará de acuerdo al monto del salario básico mensual correspondiente a la categoría 4 del escalafón para los agentes de la Administración Pública Provincial y no podrá superar la suma de diez salarios mensuales (decreto 2845/94).

⁷ Son innumerables los casos de sanción de leyes de expropiación que luego de dos años prescriben porque no se les asigna el presupuesto necesario para que la operación de compra sea realizada.

Materia pendiente: el estudio de la regularización en el Gran La Plata

Los estudios que han abordado las acciones estatales frente a los asentamientos en nuestro país (Clichevsky 2003; Cravino 2001, 2006; Oszlak 1991; Rodríguez 2005, 2007) centran su atención allí donde el problema del acceso a la ciudad es bien visible: las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires y las villas, asentamientos y loteos irregulares y clandestinos en el Conurbano Bonaerense. Para el Gran La Plata, el estudio de la regularización del hábitat informal aun está pendiente y es allí donde estamos poniendo el foco de nuestra investigación.

Este aglomerado está ubicado al sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires, conformado por los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada y cuenta con una población que supera los 700.000 habitantes⁸. En su periferia, se han emplazado y continúan creciendo los asentamientos populares sobre terrenos en proceso de valorización especulativa o que han tenido usos propios de áreas periurbanas (agricultura intensiva, actividades extractivas) y sobre una franja importante de bañados que bordea el Río de La Plata.

Allí, encontramos que han sido muy pocas las acciones públicas *ex ante* para facilitar el acceso a la ciudad de los sectores populares; por su parte, y a pesar de la magnitud del hábitat informal, los programas de regularización *ex post* han tenido impactos muy bajos y poco han contribuido al mejoramiento urbano-ambiental de los barrios irregulares. El mejoramiento urbano y la dotación de servicios de los asentamientos populares están más relacionados con el trabajo de los mismos habitantes, las demandas de las organizaciones de pobladores y la existencia de canales de llegada a los actores políticos locales, que con los efectos de las políticas y programas de regularización desplegados por los organismos públicos.

Una mirada global sobre las acciones en materia de regularización en la provincia de Buenos Aires nos conduce a pensar que las mismas están muy lejos de constituir una solución a las diferentes aristas de esta problemática. Desde la creación de la Subsecretaría Social de Tierras, en el año 2007, pareciera abrirse un panorama de mayor impulso a las acciones tendientes a la regularización de la informalidad urbana. Frente a este escenario, y a la luz de las trayectorias recorridas por investigadores de toda Latinoamérica que han estudiado estos temas, nos surgen algunos interrogantes que nos abren dimensiones y nos plantean preguntas para analizar las acciones públicas en materia de regularización:

- ¿cuál es el trasfondo ideológico que está detrás del impulso aparente dado a las acciones de regularización?
- ¿desde dónde están siendo alentadas?, ¿por qué?
- ¿cuál es la estructura institucional real para llevar adelante, y de manera sostenida en el tiempo, las acciones enunciadas?
- ¿hasta dónde se puede considerar una política de Estado?, ¿cuánto la pueden condicionar los cambios de gobierno?

⁸ Según proyecciones de la Dirección Provincial de Estadística (a julio de 2006) en base al Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

Estas preguntas surgen debido a la mirada sobre la alianza de gobierno actual, apoyado en acuerdos entre diferentes fracciones políticas que, una vez al mando, reclaman cuotas de poder y recursos para fortalecer sus propias estructuras político-clientelares. La observación de la dimensión política será uno de los ejes para seguir profundizando.

Otra de las observaciones que nos proponemos hacer estará centrada en la relación entre las políticas urbanas y las acciones de regularización, puesto que partimos de la idea que unas y otras deben pensarse conjuntamente si de verdad se intenta resolver estas problemáticas.

El análisis podrá completarse si se aborda el estudio de las posibles repercusiones de las acciones de regularización tanto en lo que hace a la densificación de los asentamientos como a los costos que conlleva la formalidad.

Bibliografía

Calderón Cockburn, Julio, 2006: *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lincoln Institute of Land Policy, Sinco Editores, Lima.

Carballo, Franco, 2001: “La regularización dominial en la provincia de Buenos Aires, Argentina, Programas de titulación de inmuebles privados destinados a vivienda social”, mimeo.

Clichevsky, Nora, 2007: “Informalidad Urbana: abordajes teórico-metodológicos y políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones”. Buenos Aires, mimeo.

Clichevsky, Nora, 2003: *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo 75, CEPAL, Santiago de Chile.

Cravino, María Cristina, Fernández Wagner, Raúl y Varela, Omar, 2002: “Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los ‘90” en Andrenacci, Luciano (coord.): *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. UNGS, San Miguel.

Cravino, María Cristina, 2006: *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. UNGS, San Miguel.

Cuenya, Beatriz, 1992: “Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina” en *Vivienda* vol.3, n° 3, Nueva Época, México.

Cuenya, Beatriz y Falú, Ana (comps.), 1997: *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. CEA-CBC, Buenos Aires.

De Soto, Hernando, 1986: *El otro sendero*. Instituto Libertad y Democracia, Lima.

Duhau, Emilio, 2003: “Programas de Regularización y mercado de suelo para vivienda popular en la ciudad de México” en Abramo, Pedro (org.): *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Sette Letras – FAPERJ, Río de Janeiro.

Echevarría, Andrea, 2005: “Estigmatización territorial y asentamientos en el Gran Buenos Aires. Vinculaciones entre representaciones sociales, segregación socioespacial y formas de inserción urbana de los sectores populares.” Tesis de Maestría en Hábitat y Vivienda, Universidad Nacional de Mar del Plata, mimeo.

Fernandes, Edesio, 2003: “Programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana y pobreza urbana en Latinoamérica” en Revista Vivienda Popular 12, Facultad de Arquitectura, Uruguay.

Fernandes, Edesio y Smolka, Martim, 2004: “Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones” en Land Lines, vol. 16, n° 3, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachussets.

Moraes Valença, Márcio (org.), 2008: *Cidade (i)legal*. Mauad X, Río de Janeiro.

Programa Arraigo, 1994: *Marco teórico para una política nacional de tierra, vivienda y desarrollo urbano-rural sustentable*. Documento final del Proyecto PNUD-ARG 91/012 “Programa Nacional de Tierras”, Buenos Aires.

Prudkin, Nora, 2003: “Procedimiento ambiental. Programa de Mejoramiento de Barrios” en Módulo de bibliografía de la materia Sustentabilidad Ambiental y Hábitat de la Maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad Nacional del Mar del Plata.

Relli, Mariana, 2007: “Producción de hábitat popular. Estado y actores comunitarios en el barrio Las Malvinas de La Plata, provincia de Buenos Aires, 1990.” Tesis de Maestría en Hábitat y Vivienda, Universidad Nacional de Mar del Plata, mimeo.

Riofrío, Gustavo, 2001: “Evaluando políticas de formalización: formalidad sostenible para el Perú”, en *Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano*. Lincoln Institute of Land Policy, Massachussets.

Rodríguez, María Carla y Di Virgilio, Mercedes, 2007: *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. AEU-IIGG/FSOC-UBA, Buenos Aires.

Scatolini, Luciano, 2007: “Acceso a la tierra, informalidad y concentración” en RAP Buenos Aires, año 5, n° 55-56, La Plata.

Scatolini, Luciano, s/f: “Bienes inmuebles del Estado, su fin social”, mimeo.

Smolka, Martim y Mullahy, Laura, 2007: *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachussets.

Yujnovsky, Oscar, 1984: *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955 – 1981*. GEL, Buenos Aires.